

# Pročištění právního řádu a tzv. velký právní úklid

LUKÁŠ KRÁLÍK\*

## *The Depuration Of The Legal Order And The Great Legislative Sweep*

**Summary:** Initiatives proposing a cleansing of the legal order have traditionally been a proposed solution to the problem of a confusing and growing legal order. Massive and one-off derogations are an atypical solution that has never been used in our tradition. The problem of obsolete older regulations does not in fact create an acute threat to the legal practice. The primary purpose of depuration must be a summary list of applicable legislation. A possible massive derogation of the selected list can only be the next stage. It is necessary to design a conceptual system of regular revision of the legal order and to use classical forms of derogation. The basic condition for the legitimacy of such activities lies in the participation of experts in the field of legal publication.

**Keywords:** source of law; publication of law; lawmaking; legislatures; legal act; statute law; legal order; derogation; depuration

Jednoduchost a přehlednost právního řádu jsou hodnoty opakovaně vzývané ve výjimečné shodě snad všemi právníky, politiky i ostatními občany. Základní zásada právního státu neomlouvající neznalost práva je snad dostatečně rozšířena v našem povědomí.

Fatálním problémem v dnešní realitě je ale skutečnost, že nemáme žádný oficiální soupis toho, co je platným právem, a co máme tedy dodržovat.

Neustálé disputace a litanie o legislativních inflacích a smršťích „zaplevelujících“ právní řád se v českém veřejném prostoru již pravidelně opakují. Doposavad nebylo nikdy předloženo žádné systémové a koncepční řešení boje s tímto problémem. Jako jedno z řešení nepřehledného právního řádu bývá již tradičně zmiňováno jeho pročištění.<sup>1</sup>

Snahy o „pročišťování“ právního řádu nejsou v našem prostředí ničím novým. Pročištění právního řádu, jako tzv. *depurace*, je

v posledních letech zmiňováno jako jedno z možných řešení zjednodušení stále více bobtnajícího a nepřehlednějšího právního řádu.<sup>2</sup>

Depurace jako teoretickoprávní institut či praktický prvek legislativního procesu nebyla nikdy komplexně popsána či definována na normativní úrovni či v odborné literatuře. Je to pouze spíše zaužívaná literární zkratka popisující proces „hromadné derogace“ více obsoletních předpisů, resp. celých skupin předpisů.<sup>3</sup>

Klasická „přirozená“ derogace tradičně probíhá v rámci závěrečných ustanovení novějšího předpisu, kdy jsou rušeny starší předcházející a související předpisy. Oproti tomu jako depuraci můžeme chápat v praxi speciálně vydaný předpis, jehož účelem je pouze derogace a obsahuje v podstatě pouze jediný derogační paragraf, kde je vyjmenován seznam rušených předpisů (které ale nemusí mít žádnou vzájemnou souvislost).

\* Autor je právníkem ve státní správě a vysokoškolským pedagogem, působil jako hlavní editor v právním informačním systému ASPI. E-mail: luckykralik@seznam.cz.

<sup>1</sup> Jako výrazný a opakovaný hlas požadující razantní pročištění nepřehledného a přebujelého právního řádu zazníval například z oblasti tzv. *justiční politiky* tehdejší předseda Nejvyššího správního soudu J. Baxa, který dokonce požadoval razantní koncepci nejen rušení starších obsoletních předpisů (ale i těch aktuálních účinných) a dále vytvoření speciálního vládního „programu na zrušení zákonů“, viz např. VÁLOVÁ, I. Přijmeme plán rušení zákonů. In: Česká justice [online]. 5. 6. 2016. Dostupné na <<https://www.ceska-justice.cz/2016/06/robejsek-baxa-prijmeme-plan-ruseni-zakonu-jinak-se-ochromi-zivot/>>; nebo PASEKOVÁ, E. Josef Baxa navrhuje vyčistit legislativu: Právo odrazuje a nikdo se nevyzná v předpisech pro každodenní použití. In: Česká justice [online]. 5. 6. 2016. Dostupné na <<https://www.ceska-justice.cz/2016/09/josef-baxa-navrhuje-vycistit-legislativu-pravo-odrazuje-nikdo-se-nevyzna-v-predpisech-pro-kazdodenni-pouziti/>> či POKORNÝ, M. Politici už by neměli přijímat další zákony. Je čas udělat inventuru a proškrtat je, říká Josef Baxa. *Právní rádce* [online]. 27. 12. 2017. Dostupné na <<https://pravnikadce.ekonom.cz/c1-66002320-politici-uz-by-nemeli-prijimat-dalsi-zakony-je-cas-udelat-inventuru-a-proskrtat-je-rika-josef-baxa>>.

<sup>2</sup> Výjimečné a velmi stručné zmínky o tomto tématu se vyskytly i v rámci odborné literatury, např. KOŘENSKÝ, J., CVRČEK, F., NOVÁK, F. *Juristická a lingvistická analýza právních textů*. Praha: Academia, 1999, str. 33–34, nebo CVRČEK, F. *Právní informatika*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, str. 260–263.

<sup>3</sup> Pro úplnost je třeba dodat, že i autor tohoto textu hlásal požadavek totálního „pročištění“ právního řádu, viz KRÁLÍK, L. Sběrka zákonů a publikace předpisů po roce 1918. *Právník*, 2019, č. 3, str. 307–328.

Přirozenou cestou obměny právního řádu se již vydal nově vzniklý československý stát a radikální cestu mohutné vlny nepřehledných obecných derogací nastolil i nastupující socialistický režim v padesátých letech.<sup>4</sup> Později, v šedesátých letech, přišel asi nejsystematičtější pokus o hromadnou derogaci. Další dílčí ojedinělé snahy byly plánovány i v novější době. Žádná z těchto „deratizačních“ snah nedospěla k viditelným výsledkům.

Aktuálně přichází opět na scénu další vlna politických aktivit hlásající zavést „čistky“ právního řádu a spatřující hlavní řešení neúnosně narostlého právního řádu v rušení starších tzv. *obsoletních* právních předpisů. Hovoří se o legislativní či „právní džungli“, kterou je třeba prosekat, a rušení zbytečných a nepotřebných zákonů jako „suchých ratolestí“ právního řádu.<sup>5</sup>

Je proto důležité se podrobněji podívat na současné plánované legislativní aktivity zákonodárců i státní správy věnující se fenoménu pročišťování právního řádu, zhodnotit jejich koncepci, resp. existenci nějaké koncepce, dále porovnat odbornou úroveň a komplexnost těchto iniciativ a jejich reálné praktické provedení.

Primární je především si odpovědně zodpovědět otázku, zda takové „legislativní čistky“ starších obsoletních předpisů vyřeší bezesporu bolestný problém nepřehledného právního řádu a jestli jádro našich potíží neleží spíše v současných nekvalitních předpisech.<sup>6</sup>

Dále je třeba zvážit, zda by cílem těchto očištných snah nemělo být spíše především oficiální sepsání katalogu platného českého práva a až poté v návaznosti na jeho výsledky přistupovat k revolučnímu a netradičnímu způsobu „masové derogace“ speciálními jednorázovými „čisticími předpisy“. Případně rozhodnout, zda by nebyla přirozenější cesta

klasické kontinuální odvětvové derogace v rámci nových předpisů.

Nakonec je třeba pokusit se zmapovat reálný rozsah a komplexnost plánovaných vládních aktivit v problematice depurace a zejména jejich odbornou úroveň.

### Poslanecká iniciativa a tzv. velký právní úklid

Staronovým impulsem přinášejícím téma depurace českého právního řádu po delší době zpět na scénu se stal poslanecký návrh zákonů o zrušení určitých obsoletních předpisů předložený na jaře 2018.<sup>7</sup>

Poslanecký návrh tvoří jeden zrušující paragraf a několik stručných odstavců v obecné části důvodové zprávy, zabírající pouhou jednu normostranu. A zvláštní část důvodové zprávy je vypracována pouze formálně, neboť neobsahuje žádné vysvětlení a zdůvodnění.

Na jedné straně navrhovatelé tvrdí, že v dnešním právním řádu „nelze přesně říci, jaké právní předpisy jsou stále platné“, poněvadž neexistuje oficiální sbírka platných předpisů. Zároveň ale deklarují, že platné a účinné předpisy „jsou obklopeny množstvím obsoletních předpisů“. Pokud nejsme schopni identifikovat, které konkrétní předpisy jsou platné a účinné, nejsme schopni označit konkrétní předpisy za obsoletní. A především, z hlediska teorie práva jsou obsoletní předpisy stále platnými.

Již pouhý název zákona je také nepřesný z čistě formálního legislativního hlediska. Název předpisu má podle klasických pravidel vystihovat jeho obsah.<sup>8</sup> V názvu tohoto návrhu zákona je výslovně uvedeno, že se jedná o předpisy z roku 1919. Ale v samotném seznamu zrušovaných předpisů jsou vyjmenovány i akty z let 1920 až 1922. Zbytečná kazuistika při tvorbě legislativy se v tomto

<sup>4</sup> K tomu také např. ŠÍN, Z., HUBKA, A. *Právní řád v ČSSR*. Praha: Panorama, 1980, str. 127–130.

<sup>5</sup> Programové prohlášení vlády, str. 52, Úřad vlády [online]. 6. 1. 2022. Dostupné na <<https://www.vlada.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/>>.

Obdobně i vyjádření nového ministra pro legislativu M. Šalomouna, viz (tisková zpráva ČTK) Šalomoun se sešel s prezidentem Zemanem. Jako ministr pro legislativu chce zrušit „nesmyslné normy“. In: *iRozhlas* [online]. 9. 12. 2021. Dostupné na <[https://www.irozhlas.cz/zpravodomov/salomoun-kandidat-na-ministra-pro-legislativu-schuzka-s-milosem-zemanem\\_2112091723\\_ern](https://www.irozhlas.cz/zpravodomov/salomoun-kandidat-na-ministra-pro-legislativu-schuzka-s-milosem-zemanem_2112091723_ern)>.

<sup>6</sup> Kritický hlas o zbytečném akademickém cvičení a „hlouposti“ k připravovanému projektu analýzy obsoletních předpisů ministerstva vnitra zazněl např. z vrcholné justice od soudce Nejvyššího správního soudu Z. Kühna, viz Vnitro nabízí deset milionů za hledání vyhaslých zákonů. Je to ztráta času, říká expert, In: *Deník N* [online]. 5. 12. 2020, dostupné na <<https://denikn.cz/286769/vnitro-nabizi-deset-milionu-za-hledani-vyhaslych-zakonu-je-to-ztrata-casu-rika-expert/>>. Obdobný názor, poukazující na problém našeho právního řádu, který nespočívá ve starých obsoletních předpisech, ale ve špatné kvalitě a nadměrné kvantitě současných právních předpisů, vyjádřil např. i z akademické sféry M. Antoš z PF UK, kdy přirovnal výstižně problém přebujelosti našeho právního řádu k čištění bazénu, do kterého ale stále přitékají „splašky“. Spíše neutrální názor k pročišťovací koncepci pak ve stejném textu zaujal hlas hájící zájmy byznysu a podnikatelů vyjádřený skrze J. Mandíka z Hospodářské komory, viz ROSŮLKOVÁ, J. Prýč se zbytečnými zákony, rozhodl Hamáček. Přípravuje zrušení stovek starých právních předpisů. In: *Hospodářské noviny* [online]. 22. 5. 2019. Dostupné na <<https://archiv.hn.cz/c1-66575750-pryc-se-zbytecnymi-zakony-rozhodl-hamacek>>.

<sup>7</sup> Návrh poslanců M. Bendy, M. Kupky, Z. Stanjury a dalších na vydání „zákona, kterým se zrušují obsoletní zákony z roku 1919“ (sněm tisk č. 189, VIII. volební období PSP 2017–21, předložený dne 31. května 2018) byl zamítnut v prvním čtení. Druhý poslanecký návrh s identickou textací a důvodovou zprávou (sněm tisk č. 213 ze dne 22. června 2018) byl přerušen ve 2. čtení po dobu projednávání vládního návrhu na stejné téma, [www.psp.cz](http://www.psp.cz). Podpůrná argumentace k dané stranické iniciativě od nynějšího premiéra P. Fialy, viz např. JANUŠ, J. Zjednodušíme zákony a zbavme se v právním řádu formalismu, vyzývá šéf ODS Petr Fiala. In: *INFO.CZ* [online]. 13. 6. 2018. Dostupné na <<https://www.info.cz/pravo/justice/zjednodusime-zakony-a-zbavme-se-v-pravnim-radu-formalismu-vyzyva-sef-ods-petr-fiala>>.

<sup>8</sup> Viz čl. 30 odst. 1 Legislativních pravidel vlády, podle kterého název zákona má stručně a výstižně vyjádřit obsah zákona.

případě opět ukazuje jako nevhodná či přímo zavádějící.<sup>9</sup>

### (Ne)relevance důvodů pročišťování

Údajná přebujelost současného platného právního řádu vystupuje v podstatě jako jediný důvod této poslanecké pročišťovací iniciativy. Staré předpisy podle názoru poslaneckých předkladatelů nikdo nepoužívá, jejich existence je „nadbytečná“ a „zaplevelují český právní řád“.<sup>10</sup> Postupným rušením starých předpisů se pak má právní řád stát přehlednějším.

Zahlcení platného právního řádu z hlediska „reálné praxe“ není ale relevantním argumentem. V denní praxi není úplně realistické, že by praktik hledající a aplikující pouze vybrané platné předpisy vůbec mohl narazit na starší předpisy či dokonce měl v úmyslu pod ně dokonce subsumovat dnešní právní vztahy.

Existence starších předpisů má také ohrožovat „fungování státní správy“.<sup>11</sup> Úřady státní správy mají úkol mít přehled o platných, účinných či naopak obsoletních předpisech ve své působnosti. Existence překonaných předpisů není schopna státní správu ohrožovat při výkonu její činnosti.

V návrhu není uvedeno, proč právě konkrétní vybrané předpisy mají být považovány za obsoletní. Nejsou v něm obsažena žádná kritéria a podmínky pro hodnocení překonanosti těchto vyjmenovaných předpisů. Při výběru evidentně mohla rozhodovat určitá subjektivní kritéria či pouze osobní názor konkrétních autorů.

Samotná existence starších předpisů z doby první republiky v platném právním řádu se zdá být skoro jediným důvodem pro rušení. Ale z jiného úhlu pohledu by takový stav mohl být naopak například kladným znakem kontinuity či tradice našeho právního řádu a výrazem jeho stability.

I seznam navržených předpisů ke zrušení v poslaneckém návrhu nevyznává žádný systém. Zahrnuje předpisy jak ve formě zákonů, tak i nařízení vlády či vyhlášky ministrů. Jsou zde tak seskupeny zákonné i podzákonné normy bez jakýchkoliv kritérií a souvislostí. Není specifikován důvod, proč jsou vybrány zrovna tyto předpisy a v takovém objemu,

když reálný počet obsoletních předpisů za dané období musí být několikanásobně větší.<sup>12</sup>

Předkladatelé se žádným způsobem také nevypořádávají s možností více zdrojů právních předpisů. Jsou pouze vybrány akty publikované ve Sbírce zákonů, ale není nijak zdůvodněno, proč nejsou vybrány z dalších oficiálních publikačních prostředků (v té době prokazatelně existujících a funkčních).

Odkazováno je pouze na data extrahovaná ze soukromého komerčního informačního systému právních informací.<sup>13</sup> Jediným zdrojem dat je tak neoficiální zdroj právních předpisů fungující bez státní či akademické supervize. Paradoxně by tak oficiální sbírka zákonů jako úřední ověřený zdroj práva měla být kontrolována podle neoficiálního soukromého zdroje, místo toho, aby to fungovalo opačně.

Poukazování na zbytečnost starších předpisů z hlediska „právní teorie“ je v poslaneckém návrhu opět zcela nerelevantní. Není zmíněn žádný argument, proč by právě z pozice teoretickoprávní měla být existence obsoletních předpisů závadná.

Kompletně je v poslaneckém návrhu také ignorováno hledisko právněhistorické a především tradiční a zásadní koncepce recepce právního řádu a jeho kontinuity. Typickým příkladem „antiprávněhistorického přístupu“ je stanovení výchozího bodu v roce 1919, který je podle navrhovatelů „počátek samostatného československého státu“.<sup>14</sup>

Na celé iniciativě pak můžeme alespoň ocenit oživení problematiky depurace právního řádu, jako symbolický apel ryze politického rázu, a posloužila tak jako provokativní signál k nastartování reálné odborné diskuse.

### Vládní návrh na rušení vybraných obsoletních předpisů

Jediným relevantním výstupem z poslanecké „pročišťovací iniciativy“ byla tak následná výzva poslanců ústavněprávního výboru sněmovny z října 2018 žádající vládu, resp. ministerstvo. vnitra, „aby řešila problémy vyplývající z existence obsoletních právních předpisů a navrhla možnosti řešení“. Podle ústavněprávního výboru měl být v souvislosti s projektem e-Sbírka „vytvořen seznam používaných právních předpisů“

<sup>9</sup> Kritický názor pocházející přímo z právně informatické praxe vyslovil k poslaneckému návrhu „velkého úklidu“ P. Gardavský, zakladatel právního informačního online systému Zákony pro lidi, podle kterého působí údajně „pitoreskně, až teatrálně“, viz KRAWIECOVÁ, N. Od zrušení celibátu po živnostenský zákon. Jak se (ne)mění česká právní řád. In: *iRozhlas* [online]. 3. 8. 2018. Dostupné na <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/pravni-system-cesko-slozitost-zakon-novela\\_1808030600\\_nkr](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/pravni-system-cesko-slozitost-zakon-novela_1808030600_nkr)>.

<sup>10</sup> Viz důvodová zpráva ke sněm tisku č. 189, obecná část, bod 1, druhý odstavec.

<sup>11</sup> Viz důvodová zpráva ke sněm tisku č. 189, obecná část, bod 1, třetí odstavec.

<sup>12</sup> V prvním poslaneckém návrhu je to celkově 63 předpisů a ve druhém 150 předpisů.

<sup>13</sup> Viz právní informační systém ASPI, [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz).

<sup>14</sup> Viz důvodová zpráva ke sněm. tisku č. 189, obecná část, bod 1, čtvrtý odstavec.

vydaných před rokem 1945.<sup>15</sup> V tomto ohledu není úplně zřejmý záměr zákonodárce, co přesně měl na mysli pod pojmem „použitelných“ (zda platných či účinných) předpisů.

Vládní legislativa, resp. ministerstvo vnitra, dostalo pak následovně pokyn od vlády v červnu 2019 (v návaznosti na výzvu ústavněprávního výboru) zpracovat dva úkoly. Za prvé to mělo být vypracování vlastního vládního návrhu zákona na zrušení vybraných předpisů a za druhé vypracování analýzy právního řádu.<sup>16</sup>

Nově sepsaný vládní návrh zákona o zrušení vybraných předpisů byl ale již předložen do meziresortního připomínkového řízení ministerstvem vnitra v květnu 2019, tedy před oficiálním uložením tohoto úkolu vládou.<sup>17</sup> Po vypořádaném připomínkovém řízení byl tento návrh následně v září téhož roku schválen vládou.<sup>18</sup>

Vládní návrh byl výslovně označen jako „první vlna“ dlouhodobějšího procesu. Ve stejném stylu jako poslanecký návrh přinášel pouze jediný paragraf, a to derogační ustanovení vyjmenovávající seznam vybraných obsoletních právních předpisů určených ke zrušení.<sup>19</sup> Katalog rušených potencionálně obsoletních předpisů vznikl jako kompilace jednotlivých seznamů zaslaných ústředními správními úřady.<sup>20</sup>

Obsoletní předpisy by měly být podle názoru vládních předkladatelů zrušeny, neboť představují „určité reziduum spleťtého historického vývoje na českém území, jako problém a zátěž pro moderní právní řád 21. století“.<sup>21</sup> Z hlediska reálné praxe je podle předkladatelů existence těchto předpisů zcela nadbytečná. Jako jeden z hlavních problémů obsoletních předpisů je uváděna také skutečnost, že nelze začasto přesně říci, které právní předpisy jsou stále platné, a které nikoliv.

V demokratickém a právním státě může být pak zpochybnitelné, do jaké míry lze adresáty povinností vyjádřených v právních normách vázat těmito normami, mohou-li tyto být nad rozumnou míru i po čistě formální stránce komplikované a nepřehledné. Pro

občany, ale i pro orgány veřejné moci může být velmi složité se v právních předpisech orientovat a identifikovat, kterým z právních předpisů je třeba se řídit.

Obsoletní předpisy tak podle názoru předkladatele „znepřehledňují“ právní řád a mají dokonce potenciál snižovat i celkovou konkurenceschopnost státu. Stávají se také „zátěží pro ministerstvem vnitra nově budovaný systém e-Sbírka, jehož součástí budou všechny platné právní předpisy vyhlášené ve Sbírce zákonů a ekvivalentních předchozích sbírkách.“<sup>22</sup>

Stav předpisu označeného například v soukromém právním informačním systému jako zrušený, i když je stále platný, má podle vládního návrhu zákona ohrožovat právní jistotu i aplikaci obecné právní zásady „neznalost zákona neomlouvá“. Součástí této zásady je i požadavek naplnění povinnosti státní moci umožnit adresátům práva ničím neomezený a přehledný přístup k tomu, co je v daném čase platným a účinným právem.

## **(Ne)správnost nastaveného vládního řešení**

Základní zdůvodnění vládního návrhu je obdobné jako u poslaneckého návrhu. Opakují se teze o přebujelosti, nepřehlednosti právního řádu a nadbytečnosti starších obsoletních předpisů.

Nadbytečnost starších předpisů jako zátěž právního řádu je tak znovu zmiňována jako v podstatě jediný důvod rušení. K těmto argumentům nejsou uvedeny konkrétní odůvodnění či příklad, jak staré předpisy v praxi reálně přispívají k neblahému stavu nepřehlednosti právního řádu, či nějaká data (optikou procesního práva bychom mohli označit taková tvrzení jako nepřezkoumatelná).

Dalším recyklovaným argumentem je údajný diskomfort státní správy a občanů, kteří se nemohou orientovat v právním řádu. V případě občanů a dalších subjektů jako adresátů práva je možno souhlasit s tezí o nepřehlednosti právního řádu a nesnadné orientaci v platných předpisech.

<sup>15</sup> Usnesení ústavně právního výboru č. 84 z jeho 27. schůze ze dne 10. října 2018, podepsané zpravodajem J. Michálkem, předsedou M. Bendou a ověřovatelem Z. Ondráčkem.

<sup>16</sup> Usnesení vlády č. 438 ze dne 19. června 2019 o zadání úkolu pro ministerstvo vnitra ve spolupráci s ministerstvem spravedlnosti připravit vládní návrh zákona o zrušení vybraných obsoletních předpisů a zadání analýzy právního řádu. Návrh zákona měl být předložen v termínu do 31. srpna 2019 a analýza právního řádu vypracována do konce března 2021, [www.vlada.cz](http://www.vlada.cz).

<sup>17</sup> Návrh zákona, kterým se zrušují některé obsoletní předpisy, č. j. OVA. 663/19, č. j. předkladatele: MV-17089/LG-2019. In: *VeKLEP* [online]. 13. 5. 2019. Dostupné na <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBC5CZT38>>.

<sup>18</sup> Vládní návrh zákona byl schválen usnesením vlády č. 654 ze dne 16. září 2019.

<sup>19</sup> Ke zrušení bylo navrženo celkově 812 předpisů z období let 1918 až 2005. Vládní návrh zákona o zrušení vybraných obsoletních právních předpisů (sněm. tisk č. 608, VIII. volební období, rozeslaný dne 1. října 2019). V původní verzi návrhu zákona vloženém do meziresortního připomínkového řízení bylo 835 předpisů (z toho 200 zákonů, 302 nařízení vlády a 333 resortních vyhlášek).

<sup>20</sup> Viz žádost o zaslání seznamu potencionálně obsoletních předpisů obsažená v dopisu ministra spravedlnosti a předsedy Legislativní rady vlády ze dne 19. listopadu 2018 č. j. 34981/2018-OVL.

<sup>21</sup> Viz důvodová zpráva k návrhu zákona (sněm. tisk č. 608, obecná část, bod 1).

<sup>22</sup> Viz důvodová zpráva k návrhu zákona (sněm. tisk č. 608, obecná část, bod 1).

Státní správa, a zejména její ústřední úřady, ale má ze zákona jako jeden ze svých hlavních úkolů připravovat, tvořit a spravovat předpisy v jejich působnosti. Kompetenční zákon upravující základní postavení ústředních státních úřadů výslovně stanoví, že ministerstva „pečují o náležitou právní úpravu ... připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti ... dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.“<sup>23</sup>

S trochou nadsázky bychom mohli parafrázovat klasické principy právního státu, že nejen soud, ale i stát má znát právo. Stát, resp. ústřední státní správa, totiž ve formě návrhů právních předpisů právo připravuje a vytváří. Ve skutečnosti se u legislativních výtvorů podílí rozhodujícím způsobem na jejich formě a obsahu.

Zároveň je ale ve stejném textu deklarováno, že navrhované rušené předpisy vycházejí pouze a přímo ze seznamu předpisů zasláných a vybraných právě jednotlivými státními úřady. Státní správa je pak naopak brána jako jediný garant odborného přezkumu. Dostáváme se tak k určité argumentaci kruhem, kdy se údajně sama státní správa neorientuje v platném právu, ale zároveň má autoritativně (a bez dalšího kontrolního přezkumu jiných odborných autorit) stanovit, jaké předpisy jsou již obsoletní.

Jako v podstatě jediný relevantní důvod pro rušení obsoletních předpisů uváděný ve vládním návrhu tak můžeme shledat deklarovanou povinnost státu zajistit občanům přístup k platnému a účinnému právu skrze plánovanou elektronickou eSbírku zákonů. Na druhou stranu, samotná existence eSbírky nesouvisí s množstvím platných právních předpisů v našem právním řádu. Zejména když se tento dlouho připravovaný projekt oficiálního centrálního publikačního prostředku neustále odkládá a není jisté, jaký bude jeho výsledný obsah, není úplně relevantní vázat koncepci pročišťování právního řádu na tento projekt.

Nejednotná forma a kvalita analýz jednotlivých resortů, které byly jediným odborným podkladem pro seznam rušených předpisů ve vládním návrhu zákona, je pak dalším

zásadním problémem vládní koncepce čištění právního řádu. Při výběru rušených předpisů nebyly nastaveny centrálně jednotné postupy a parametry, tudíž každý resort vybíral do svého seznamu obsoletní předpisy na základě svých vlastních subjektivních metod a kritérií.<sup>24</sup>

Návrhu zákona byla v rámci připomínkového řízení vyčítána například nahodilost „absence systémového řešení“ i od kolegů z vládní legislativy nebo dojem „nahodilého výběru“ podle připomínek z pater nejvyšší justice.<sup>25</sup>

Podle stanoviska vládních legislativců „vyvstávají pochybnosti o nezbytnosti navrhovaného zákona a efektivnosti snah o vytvoření seznamu obsoletních právních předpisů“, když mají být zrušeny právní předpisy, které se už více či méně dlouhou dobu v praxi neaplikují, resp. ani nemohou být aplikovány. Jejich existence tak fakticky nevyvolává žádné praktické problémy ani v činnosti orgánů veřejné moci, ani právníckým nebo fyzickým osobám.<sup>26</sup> K tomu je vcelku výstižně dodáno, že zákon zrušující jiné zákony (či právní předpisy) se dnem nabytí jeho účinnosti stane rovněž obsoletním a měl by být následně také zrušen. Je tak v praxi poukázáno na velmi ambivalentní institut obsoletnosti a subjektivity jejího určování.

Kladem celého vládního návrhu je ale podrobné teoretické vymezení jednotlivých kritérií a kategorií obsoletních předpisů, včetně jejich podrobné charakteristiky. Takový doktrinální soupis doposavad chyběl i v naší literatuře.

Zároveň ale v návrhu zákona chybí konkrétní data, podrobnější odborná argumentace či příklady, jakým způsobem v praxi potenciálně obsoletní předpisy znemožňují adresátům práva orientaci v platném právním řádu.<sup>27</sup>

Absentuje také základní komparativní analýza srovnatelných aktivit na úrovni jiných zahraničních právních řádů (zejména historicky příbuzných) či EU.<sup>28</sup> Ostatně je překvapivé, že nebyla ještě před prvním návrhem zákona rušícím konkrétní akty vypracována žádná vládní koncepce, strategie či metodika zpracovávající tuto tematiku. Tvorba koncepčních nelegislativních materiálů je

<sup>23</sup> Viz § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (kompetenční zákon).

<sup>24</sup> Vláda schválila návrh zákona usnesením vlády č. 654 ze dne 16. září 2019.

<sup>25</sup> Např. podle připomínek Nejvyššího soudu, č. j. Sleg 55/2019.

<sup>26</sup> Stanovisko předsedkyně Legislativní rady vlády k návrhu zákona ze dne 10. září 2019.

<sup>27</sup> Absence konkrétnějšího či individuálního výčtu kritérií obsoletnosti byla materiálu vyčítána ze strany ministerstva spravedlnosti v rámci mezirezortního připomínkového řízení, viz připomínky z mezirezortního řízení pod č. j. MSP-250/2019-LO-SP/3.

<sup>28</sup> Např. obdobné pročišťovací iniciativy byly plánovány v sousedním Rakousku a na úrovni práva EU.

typickou působností a náplní práce vládních a ministerských úředníků a zejména v případě rezortu ministerstva vnitra.

Vláda schválila vládní návrh zákona o zrušení vybraných obsoletních předpisů bez větších diskusí na podzim roku 2019.<sup>29</sup> Poté se jeho projednávání na jaře 2020 přesunulo do parlamentu. Tam již vzbudilo poněkud více vášně. Téma nebylo ze své podstaty příliš atraktivní, tudíž se spíše řešila smyslnost či ekonomické náklady. Zazněl opakovaně rezonující názor, že v principu je taková iniciativa správná, ale „je to zajímavé z hlediska právní historie, určitě ano. Ale z pohledu vlády mi to přijde takové populistické plácnutí do vody.“<sup>30</sup> Zároveň byla poslanci kritizována nekonceptnost výběru předpisů, jeho zaměření na starší předpisy místo na novější. Zazněly i mnohem kritičtější hlasy od poslanců upozorňující, že vládní návrh má mnoho chyb a mohou být rušeny právní vztahy, které stále mohou být existující.

Nakonec tento vládní návrh zákona skončil svou pouť po tomto projednání v prvním čtení a nebyl již více sněmovnou projednáván. Měli bychom ho z výše uvedených důvodů nazývat spíše přípravnou fází, která by mohla sloužit jako primární podklad, od kterého by se v budoucnu mohla odvíjet komplexní vládní, zákonodárná a akademická koncepce. Paradoxně byla vládou již od počátku plánována další, druhá vlna rušení obsoletních předpisů. Až teprve před ní ale měla proběhnout komplexní analýza celého právního řádu, která absentovala před vlnou první.<sup>31</sup>

## Nový vládní projekt analýzy právního řádu

Druhým úkolem (po prvním vládním návrhu zákona) stanoveným vládou k celé problematice se mělo stát zpracování zmíněné komplexní

analýzy právního řádu. Plánovaná analýza byla již od počátku nastavena až jako druhý krok, i když z podstaty věci měla být krokem úvodním.<sup>32</sup>

Projekt nazvaný „Analýza právního řádu České republiky za účelem identifikace obsoletních právních předpisů“ byl vytvořen na půdě ministerstva vnitra jako gestora v oblasti oficiální publikace právních předpisů. Byl výslovně vázán na aktivity spojené s budováním systému e-Sbírka a e-Legislativa.

Celé vládní iniciativě depurace nepředcházela žádná systematická odborná diskuse, meziresortní kooperace či obecnější vládní koncepční strategie. Na počátku byla iniciativa pouze vnesena do veřejného prostoru jako vládní návrh zákona, kdy až při jeho projednávání byl zmíněn plán na budoucí komplexní analýzu právního řádu.<sup>33</sup>

Analýza byla nakonec vyhlášena jako veřejná soutěž.<sup>34</sup> Měla být vypracována jako veřejná zakázka „odborníky pro dané oblasti ... v kvalitní formě s vysokou vypovídací hodnotou na relevantních argumentech, zdrojích a datovém fondu“.<sup>35</sup> Cílem analýzy má být identifikace a „provedení všech platných právních předpisů, které byly vyhlášeny v České republice od 28. října 1918 do 31. prosince 2018 v oficiálních publikačních listech, avšak již nejsou používány a nevyvolávají právní účinky“.<sup>36</sup>

Jako první úkol měla analýza měla obsahovat postupy, metody a techniky vedoucí k identifikaci obsoletních předpisů, které mají být následně autoritativně zrušeny. Takový návrh metodologie, technik metod a postupů bychom naopak očekávali již vytvořený předem od zadavatele (jako oficiálního a centrálního gestora v oblasti publikace právních předpisů) pro potřeby zadávací dokumentace do veřejné soutěže na analýzu.<sup>37</sup> Ze strany ministerstva vnitra tak nebyla nastavena právněteoretická kritéria pro vytvoření takové metodiky, ani nastaveny konkrétní odborné

<sup>29</sup> Vláda schválila návrh zákona usnesením vlády č. 654 ze dne 16. září 2019.

<sup>30</sup> Poslanec zpravodaj D. Feri, rozprava pléna sněmovny k tisku č. 608, první čtení, ze dne 10. března 2020, [www.psp.cz](http://www.psp.cz) [online]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/041schuz/s041158.htm>>.

<sup>31</sup> Viz materiál ministerstva vnitra *Informace o aktivitách směřujících k přípravě návrhů na zrušení obsoletních právních předpisů* ze dne 30. dubna 2019, č. j. MV-17089/LG-2019. Tento text z *Informace* byl převzat i do důvodové zprávy k návrhu zákona (sněm. tisk č. 608, obecná část, bod 2).

<sup>32</sup> Podle usnesení vlády č. 438 ze dne 19. června 2019 měla být analýza vypracována do termínu 31. března 2021.

<sup>33</sup> Viz zmínka na plánovanou aktivitu ministerstva „Analýza právního řádu České republiky za účelem identifikace obsoletních právních předpisů“, prezentovaná náměstkem ministra vnitra pro legislativu P. Mlsny na jednání ve sněmovně, viz 60. schůze ústavněprávního výboru, ze dne 20. dubna 2020, [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

<sup>34</sup> Projekt je obdobně jako vládní návrh zákona o zrušení vybraných předpisů gesčně zpracováván v rámci Sekce legislativy, státní správy a samosprávy Ministerstva vnitra ČR a jejího Odboru legislativy a koordinace předpisů ve spolupráci s Odborem strategického rozvoje a koordinace veřejné správy. Na startu projektu byla vydána tisková zpráva „Ministerstvo vnitra pracuje na čištění právního řádu, spouští jeho celkovou analýzu“. In: MV ČR [online] (*nedatováno*). Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/ministerstvo-vnitra-pracuje-na-cisteni-pravniho-radu-spusti-jeho-celkovou-analyzu.aspx>>. Dále pak tisková zpráva „Jan Hamáček: Zjednodušíme právní řád. Navrhujeme zrušit 800 zbytečných právních předpisů.“ (*nedatováno*). In: MV ČR [online]. (*nedatováno*). Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/jan-hamacek-zjednodušíme-pravni-rad-navrhujeme-zrusit-800-zbytecnych-pravnich-predpisu.aspx>>.

<sup>35</sup> Zadání veřejné soutěže na projekt analýzy bylo vyhlášeno v únoru 2020, viz Zadávací podmínky, č. j. MV-19318-3/OPF-2020, bod 5.3, str. 5. In: *Věstník NEN*, systémové číslo: N006/20/V00000297 [online]. Uveřejněno dne 3. 2. 2020. Dostupné na <<https://nen.nipez.cz>>.

<sup>36</sup> Viz Příloha č. 1 Zadávacích podmínek, str. 1. Podle odhadů předkladatele se jedná celkově o cca 42 000 platných předpisů, viz překládací zpráva k návrhu zákona.

<sup>37</sup> Viz Zadávací podmínky, bod 16.2, str. 18.

parametry, podle kterých mají být jednotlivé předpisy analyzovány.

Vedle samotné analýzy měl být jako druhý (a primární) úkol vypracován seznam, resp. databáze, všech právních předpisů vydaných v oficiálních publikačních prostředcích v daném období.<sup>38</sup> Ke každému předpisu měla být přiřazena jeho charakteristika z pohledu časové působnosti s náležitým zdůvodněním.

Zpracovatelům analýzy tak ve výsledku postačí pouze vytvořit seznam předpisů a obecnou analýzu s pouhým popisem zvolených metodik a technik. Označení jednotlivých předpisů a jejich aktuálního stavu z hlediska parametru časové působnosti (platné, zrušené či obsoletní) pak bude pouze na čistě subjektivním uvážení zpracovatelů.

Nastavení samotných smluvních podmínek dodání analýzy nedává možnost ke komplexnímu systematickému pojetí a správnému výsledku. Začít s revizí právního řádu od nejstaršího období a pak odevzdávat postupně po kusech mladší etapy není koncepčně správné řešení a podle principů publikace práva musí být postupováno opačně.<sup>39</sup>

Pokud totiž má být nejdříve zpracován starší předpis a k němu přiřazeny kompletně jeho pozdější novelizace, derogace či prováděcí předpisy, musíme mít prozkoumány nejprve všechny novější předpisy. Při takto nastaveném způsobu analýzy (zpracování seznamu od nejstarších k nejnovějším předpisům) pak např. u předpisu z roku 1918 nemůžeme vědět, zda nebyl derogován či novelizován třeba v roce 1989.

Již samotné outsourcingování analýzy externistům mimo ministerstvo vnitra, jako gestora oficiální publikace platného práva, vzbudilo nesouhlas v průběhu parlamentního projednávání návrhu zákona.<sup>40</sup> Nastavení veřejné soutěže na zpracovatele analýzy pak navíc reálně neumožnilo ani samostatnou účast akademických pracovišť či právních nakladatelství

(provozující např. databáze právních informačních systémů), která mají jako jediná nějakou relevantní odbornou kapacitu či praktické zkušenosti s danou problematikou.<sup>41</sup>

Původně byla gestorem projektu deklarována plánovaná spolupráce s odbornou právníkou veřejností, například s akademickými institucemi.<sup>42</sup> Komunikace s experty na právní historii, správní právo, ale též s právními teoretiky, informatiky a s dalšími profesemi, „měla poskytnout další konkrétní vodítka a výstupy směřující k minimalizaci rizika zrušení právního předpisu“.<sup>43</sup> Ale podle dosavadních veřejně dostupných informací k žádné systematické spolupráci s odborníky z praxe či akademiky zatím nedošlo.

Daná problematika má obrovské konsekvence, neboť aspiruje na vskutku „gargantuovský“ úkol poprvé v naší historii vytvořit oficiální seznam platného práva a zároveň ještě navíc radikálně hromadným způsobem vyradit potenciaálně obsoletní předpisy. V takové „budovatelské akci Z“ nového věku by měla být zaručena účast co nejširšího spektra odborníků, především v oblasti právní historie a teorie práva, a to již přímo v prvotní fázi zpracování analýzy a seznamu předpisů.

Materiál k tvorbě analýzy nenaznačuje, že by tento výsledek analýzy měl být v nějaké další etapě přezkoumáván po odborné stránce ze strany ministerstva vnitra či nějaké třetí strany, jako např. akademické odborné autority či skupiny odborníků z praxe. Kvalifikovaná oponentura k závěrům analýzy a seznamu předpisů je přitom nezbytná. Takto komplikovaná odborná agenda musí obsahovat minimálně dva další stupně odborného akademického a praktického přezkumu.

Jelikož se jedná o aktivitu aspirující na zásadní a nezvratné zásahy do celého systému našeho právního řádu, tak absence dostatečně erudovaného odborného přístupu může mít fatální dopady na celkovou kvalitu, vyznění a důvěryhodnost celého projektu.

<sup>38</sup> Viz Příloha č. 1 Zadávacích podmínek, Specifikace „Analýzy právního řádu České republiky za účelem obsoletních právních předpisů“, bod II. – Stručný obsah a požadované výstupy, str. 2.

Jednotlivé předpisy mají být označeny z hlediska jejich aktuální časové působnosti do kategorií:

- platný,
- zrušený výslovně,
- zrušený na základě generální derogační klauzule,
- obsoletní.

<sup>39</sup> Podle návrhu smlouvy o dílo je doba plnění stanovena postupně na etapy. První část databáze právních předpisů (období 1918–1920) má být odevzdána hotova do 2 měsíců od účinnosti smlouvy. Druhá část (období 1921–1937) pak do 3 měsíců, třetí část (období 1938–1960) do 6 měsíců, čtvrtá část (období 1961–1982) do 9 měsíců a pátá část (období 1983–2018) do 12 měsíců od účinnosti smlouvy.

<sup>40</sup> „(N)epovažuji úplně za rozumné, aby byla nějaká veřejná zakázka. Já jsem si představoval, že to vláda je schopna se svými týmy právníků zvládnout sama.“ Viz poslanec Z. Stanjura, rozprava pléna sněmovny k tisku č. 608, prvé čtení, dne 10. března 2020. [www.psp.cz](http://www.psp.cz) [online]. Dostupné na <<https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/041schuz/s041158.htm>>.

<sup>41</sup> Fakticky měly možnost účastnit se veřejné soutěže jako hlavní dodavatelé pouze advokátní kanceláře, které byly schopny splnit zadané nastavené podmínky kvalifikace, více viz např. RAINOVÁ, R. Chystá se generální úklid právního řádu. *Právní rádce*, 2020, č. 4, str. 14–15, nebo RAINOVÁ, R. Najít nepotřebné zákony má speciální tým. *Právní rádce*, 2020, č. 5, str. 30–31.

<sup>42</sup> Zpracovatel analýzy měl povinnost prokázat účast erudovaných odborníků na projektu se specializací v jednotlivých teoretických oborech práva – tj. specialisty na právní historii, teorii práva, veřejné právo, soukromé právo o ústavní právo, viz Zadávací podmínky, bod 13.3.a, str. 10.

<sup>43</sup> Viz důvodová zpráva k sněm tisku č. 608, obecná část, bod 2.

## Vymezení časového období a výběr úředních sbírek

Obsahovým problémem projektu analýzy právního řádu může být zejména výběr konkrétních publikačních prostředků jako zdrojů předpisů ze strany zadavatele a vymezení zpracovávaných časových období těchto sbírek.<sup>44</sup>

Zadavatel vyjmenoval několik vybraných publikačních listů určených jako jediné zdroje pro potřebu analýzy. V seznamu nejsou ale zahrnuty všechny oficiální publikační prostředky vycházející po roce 1918. Navíc jsou zadána pouze některá vymezená časová období těchto sbírek a nepočítá se s kompletním vytěžením všech ročníků a veškerých publikovaných aktů.<sup>45</sup>

V rámci plánované analýzy není například přihlíženo k tradičním oficiálním publikačním prostředkům vycházejícím na úrovni zemské. Zvláštní úřední sbírky zemských exekutiv prokazatelně vycházely i po roce 1918, a to až do roku 1928, resp. 1948, jako oficiální publikační prostředky a byly platnou součástí právního řádu.<sup>46</sup>

Obdobně nejsou do seznamu zdrojů zahrnovány ani oficiální publikační sbírky určené pro nově připojená území po vzniku československého státu, jako jsou sbírky slovenské a podkarpatskoruské. Argumentace zpochybňující, zda jsou tyto předpisy týkající se těchto území stále součástí právního řádu, by měla být právě vyvrácena či potvrzena v rámci plánované analýzy.<sup>47</sup> Pokud předkladatel jako jednu z charakteristik obsolescence uvádí adresování těchto předpisů pro bývalá území našeho státu (např. Podkarpatské Rusi), pak by měl zahrnout do analýzy všechny sbírky, resp. předpisy, určené pro takové území a pak je případně označit z tohoto důvodu za obsoletní.<sup>48</sup>

Do projektu nebyly záměrně zahrnuty právní předpisy vydané v tzv. *období nesvobody* (od 30. září 1938 do 4. května 1945). Podle nastavené koncepce nejsou součástí právního řádu, ačkoliv mohou být „*teoreticky použitelné*“ a není třeba tak rušit právní předpisy, které nejsou součástí právního řádu.<sup>49</sup>

Problematika platnosti právních předpisů vydaných v období nesvobody je značně komplikovaná a dodnes na ni nepanují jednotné názory. Přístup k jejich platnosti se ale měnil i ze strany zákonodárce v poválečných letech. Otázka jejich novelizace či derogace včetně prováděcích předpisů zaslouží samostatné podrobné a odborné zpracování. Komplikovanost tohoto diskutabilního přístupu ještě zvyšuje i skutečnost, že byl do výčtu zdrojů naopak zařazen i publikační prostředek exilové londýnské vlády.

V případě vedlejší sbírky nižších předpisů, tj. Úředního listu, je dokonce vytyčen pro potřeby analýzy pouze úsek jeho fungování od roku 1945, přičemž ale tento publikační prostředek fungoval již od roku 1919 (a jeho předchůdci ještě dříve), ihned po vzniku republiky.

Nakonec je třeba zásadně zdůraznit, že pro potřeby analýzy se také vůbec nepočítá s masou recipovaných bývalých rakousko-uherských předpisů vydaných před rokem 1918, které se staly součástí našeho právního řádu po vzniku československého státu. Oficiální úřední sbírky z tohoto předrepublikánského období nejsou vyjmenovány ve zpracovávaných zdrojích a zároveň není nijak odůvodněna jejich absence. Ale mohou jich být stále stovky až tisíce formálně platných obsažených v našem současném platném právním řádu.

Diskutabilnost výběru jednotlivých zdrojů předpisů ukazuje, že by měly být analyzovány všechny oficiální dostupné publikační prostředky a odborným diskursem podrobně vysvětleno, z jakých důvodů nejsou zařazeny do analýzy.

Na jednu stranu má podle zadání proběhnout analýza „všech“ právních předpisů od okamžiku vzniku československého státu do dnešní doby, ale zároveň jsou vynechávána určitá období. Vzhledem k recipovaným předpisům je pak velmi sporná i nastavená minimální spodní hranice vymezeného analyzovaného období.

<sup>44</sup> Jednotlivé parametry ke každému předpisu mají obsahovat název, druh, určení platnosti (účinnosti či obsoletnosti), důvody obsoletnosti, označení ústředního správního úřadu v gesci, adresáty normy a oblast práva.

<sup>45</sup> Jako oficiální publikační prostředky, z kterých se má čerpat katalog předpisů pro analýzu, jsou vyjmenovány:

- Sbírka zákonů – v období 1918–1938 a 1945–2018
- Úřední věstník československý – v období 1940–1945
- Úřední list – v období 1945–1961.

<sup>46</sup> Více k publikaci na úrovni zemské viz např. KRÁLÍK, L. Český zemský zákoník. *Právník*, 2017, č. 9, str. 78–798, nebo KRÁLÍK, L. Zemské sbírky právních předpisů. *Právní rádce*, 2018, č. 2, str. 62–67.

<sup>47</sup> Viz bod 2 stanoviska legislativní rady ze dne 10. září 2019, č. j. 663/19.

<sup>48</sup> Více k vydávání právních předpisů na těchto územích viz např. KRÁLÍK, L. Podkarpatská Rus a publikace předpisů. *Správní právo*, 2017, č. 1, str. 30–44, nebo KRÁLÍK, L. Slovenské sbírky a publikace předpisů. *Právní obzor*, 2019, č. 1, str. 3–21.

<sup>49</sup> Podle čl. 1 odst. 2 ústavního dekretu prezidenta republiky č. 11/1945 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku, vyhlášeného pod č. 30/1945 Sb. z. a n. II ve spojení s vládním nařízením ze dne 27. července 1945, jímž se stanoví konec doby nesvobody pro obor předpisů o obnovení právního pořádku, č. 31/1945 Sb.



## Typy pročišťovaných aktů a právní řád

Dalším potenciálním problémem projektu je vymezení druhů publikovaných aktů, které mají projít potřebnou analýzou. Cíl projektu podle názvu spočívá obecně v analýze celého českého „právního řádu“. Zároveň jsou ale podle specifikace předmětu zadání výslovně analyzovány pouze „všechny právní předpisy“ vyhlášené v období let 1918 až 2018.<sup>50</sup>

Optikou zadavatele je tedy jednoznačné splnutí množin právního řádu a právních předpisů. V užším významu takové zařazení odpovídá zavedeným doktrinárním definicím. Je třeba ale upozornit, že v širším slova smyslu bychom mohli pod množinu právního řádu (i když zvažujeme pouze formálně publikované akty v oficiálních publikačních prostředcích) zařadit nejen právní předpisy, ale objektivní právo jako celek včetně mezinárodních smluv, soudních nálezů či dalších aktů.

Katalog druhů právních předpisů vyjmenovaných pro potřeby toho projektu obsahuje pouze akty pod názvy – „ústavní zákon“, „zákon“, „zákonné opatření“, „nařízení vlády“, „vládní nařízení“ nebo „vyhláška“. Další podmínkou pro analyzování těchto aktů je jejich vyhlášení v konkrétně vyjmenovaných oficiálních publikačních prostředcích.

Předmět analýzy byl tedy vymezen úžeji, a to pouze na právní akty splňující dnešní doktrinární definici právních předpisů. Zároveň jsou ale vyňaty některé akty, které do této kategorie spadají.

Věcně jsou výslovně vyloučeny z analýzy i dekrety prezidenta vydávané v letech 1940 až 1945. I když podle nastíněné koncepce diskontinuity předpisů z doby nesvobody (na které je projekt analýzy založen) by měly naopak zůstat součástí právního řádu a zároveň splňují obecnou doktrinární definici právního předpisu. Dekrety by ale podle předkladatelů mohly „vykazovat charakteristické znaky obsoletních právních předpisů, nicméně mají významné politické či mezinárodní dopady“, a tak nejsou zařazeny do analýzy.<sup>51</sup>

Repertoár právních aktů formálně publikovaných v úředních sbírkách na základě principu formální publicity byl historicky mnohem širší. Omezit analýzu pouze na akty

splňující dnešní definici právních předpisů podle současného ústavního pořádku nemusí naplnit vzývaný požadavek právní jistoty.

Nelze používat dnešní legální pojmy použité na úrovni zákonné (či současné doktrinární definice) na akty publikované před sto lety. Tehdejší pohledem legislativy i právní teorie mohly být některé akty považovány za obecně závazné právní předpisy, i když z dnešního pohledu bychom je tak neoznačili, a naopak.

Zadavatel si na druhou stranu byl vědom složité problematiky definice právních předpisů, a proto raději příhodně vyjmenoval konkrétní druhy analyzovaných aktů, než aby šel cestou analýzy celé skupiny aktů pod obecným označením „právní předpisy“.

Celkově vhodnější a praktičtější (a především přínosnější) přístup, který by nenechal žádný prostor pro spekulace a právní nejistotu, by mohl být spatřován v komplexní revizi všech úředních publikačních sbírek vycházejících po roce 1918 (nejlépe i spolu s těmi vydávanými před rokem 1918) a veškerých v nich publikovaných aktů. Následně by pak bylo možno jednotlivé akty zanalyzovat, zda spadají do kategorie obecně závazných předpisů a jaký je jejich aktuální stav z hlediska časové působnosti.

## Reálný problém obsoletních předpisů a svod platného práva

V současné digitální době naopak asi nepotkáme žádného právníka, úředníka, soudce či občana, který by hledal text právního předpisu (navíc ještě z období první republiky) v papírovém vydání sbírek. Těžko si představit, že by dnes někdo přikládal k původnímu znění předpisu pozdější papírové částky Sbírek zákonů, aby dostal aktuální novelizované znění.

Dokonce můžeme použít dlouholetou zkušenost z tvorby právních informačních systémů. Texty inkrimovaných starších a potencionálně obsoletních předpisů, které mají údajně způsobovat fatální v úředních sbírkách, bychom museli jít hledat až do archivních svazků umístěných v různých knihovnách, jinde se k nim ani téměř nedostaneme.<sup>52</sup>

Při dnešní praktické denní aplikaci práva používáme pouze novelizovaná, a především konsolidovaná znění, dostupná v elektronické

<sup>50</sup> Viz Příloha č. 1 Zadávacích podmínek, Specifikace, bod I. – Cíl analýzy, str. 1.

<sup>51</sup> Viz důvodová zpráva ke sněm. tisku č. 608, obecná část, bod 4.

<sup>52</sup> Výzkum obsahující data počet přístupů do jednotlivých konkrétních předpisů v právních informačních systémech by mohl přinést konkrétní data o jejich využitelnosti. Obdobné názory z právněinformatické praxe o reálné nedostupnosti a nepoužívání textů starých předpisů viz KRAWIECOVÁ, N., KOTTOVÁ, A. Zákon o celibátu učitelů z roku 1919. Vnitro chce vyčistit český právní řád od ‚vyhaslých‘ norem. In: *iRozhlas* [online]. 11. 5. 2019. Dostupné na <[https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vyhasle-zakony-obsoletni-ministerstvo-vnitra-janhamacek\\_1905111200\\_ako](https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/vyhasle-zakony-obsoletni-ministerstvo-vnitra-janhamacek_1905111200_ako)>.

formě. Ke zdrojům práva se dnes dostáváme online skrze různé právní informační systémy či databáze judikatury. Jiný způsob nepřichází z praktického hlediska v úvahu. V drtivé většině případů si jen tak nebrouzdáme a nebloumáme v seznamu všech vydaných předpisů. Vyhledáváme konkrétní předpisy a jejich účinná znění ve vyhledávacích maskách podle jejich publikačních čísel či názvů. Narazit na starší obsoletní předpisy je vskutku případ ojedinělý.<sup>53</sup>

V několika málo složitějších případech nemusíme vědět, jaký konkrétní předpis hledáme. Pak v elektronických informačních systémech rešeršujeme podle rejstříkových hesel či oblastí práva nebo data. V denní praxi těžko nastává reálně situace, kdy bychom řešili, jaký předpis je stále ještě platný. Postačí používat základní interpretační právní principy a znalosti pravidel publikačního práva.

Reálný dopad na praktickou denní aplikaci práva mohou mít stěží předpisy z období první republiky, druhé světové války či padesátých let, ale dokonce i předpisy mnohem mladší. Nemohou tak zásadně zatěžovat platný právní řád, způsobovat jeho nepřehlednost a snižovat právní jistotu či orientaci pro úřady a občany.<sup>54</sup>

Jak dokonce zaznělo i od poslanců při projednávání vládního návrhu v parlamentu, jedná se u případných obsoletních předpisů o „... předpisy, ke kterým se dostanete, maximálně když si zadáte špatný časový úsek v rámci nějakého systému právních informací“. Konkrétně byla v rámci poslanecké debaty celá iniciativa označena jako „populistické plácnutí do vody“.<sup>55</sup>

Obsoletnost jako stav časové působnosti předpisu je eventuelní problém, který můžeme řešit spíše v akademických debatách. Z pohledu praktického se staráme maximálně pouze o účinné znění k určitému datu, a to zejména u často novelizovaných předpisů, jako jsou např. daňové předpisy. Neřešíme tak v drtivé většině platnost či obsoletnost, ale účinné znění předpisu.

Primární praktický důvod pro celou iniciativu rušení obsoletních předpisů můžeme spatřovat v omezení masy zařazených textů starších předpisů do odkládaného projektu systému eSbírkou ministerstva vnitra.

Ostatně i ministerstvo vnitra uvádí v důvodové zprávě mezi důvody celého projektu očisty právního řádu, když „vysoká časová a administrativní náročnost tvorby datové báze systému e-Sbírka se tímto podstatně sníží. Pročištění právního řádu od obsoletních právních předpisů bude mít pro projekt e-Sbírka a e-Legislativa synergický efekt, neboť jako platné se budou v systému do budoucna zobrazovat pouze ty právní předpisy, které jsou pro adresáta práva skutečně relevantní.“<sup>56</sup> Takové zdůvodnění můžeme objektivně považovat za jeden relevantní důvod celé plánované iniciativy.

Druhý relevantní (a jediný zásadní) důvod pro projekt depurace bychom mohli najít ve vytvoření seznamu aktuálně platných předpisů v rámci plánované analýzy právního řádu. Soupis určitého rejstříku či katalogu platných právních předpisů by byl přelomovým činem.

Doposud jsme totiž nebyli schopni v naší moderní právní tradici sepsat oficiální (úřední) tzv. *svod platného práva*, resp. právních předpisů. Historicky se ojediněle vyskytly určité pokusy, ale jednotný a kompletní soupis zaštitěný státní mocí nenacházíme.

Původně se ještě před zahájením těchto derogačních aktivit obsoletních předpisů ozývaly právě z vedení ministerstva vnitra názory, že myšlenka např. tzv. „svodného zákona“, vymezujícího platné právo, „není praktická a jen velmi obtížně bezchybně či bezrizikově proveditelná“. Jako praktičtější způsob byl označován tzv. „svod po jednotlivých oborech práva“.<sup>57</sup> Ale paradoxně ministerský projekt analýzy právního řádu má právě za cíl sepsat a označit, jaké právní předpisy jsou dnes aktuálně platné.

Zásadním přínosem takové analýzy by tak mohl být především seznam stále platných předpisů. Ale v současně nastavených parametrech nemůže tato analýza stejně splnit takový účel, neboť nemá za ambici prozkoumat všechny vydané oficiální publikační prostředky, ale pouze vybrané části.

Každopádně je třeba konstatovat, že obsoletní právní předpisy v praxi nezpůsobují nějaký větší reálný aplikační problém. Vzhledem ke své základní charakteristice totiž nemají právní účinky na aktuální právní vztahy

<sup>53</sup> Citovaný komerční právní informační systém ASPI uvádí celkově 68 871 aktů vydaných od vzniku československého státu v roce 1918 do konce roku 2018. A pouze 9175 jich bylo vydáno v období do 8. května 1945 (z toho 1416 zákonů), [www.aspi.cz](http://www.aspi.cz) [cit. 2021-04-30].

<sup>54</sup> V této souvislosti mohou působit až nepatřičně, jako zavádějící, ojedinělé názory o „fatálním“ nebezpečí starších obsoletních předpisů pro náš právní řád, nepocházející z odborných akademických kruhů, ale z advokacie, viz HRBÁČEK, J. Rádně nezrušené předpisy představují právní nejistotu a mohou mít i fatální následky, říká advokát Mazel. In: *Česká justice* [online]. 31. 10. 2020. Dostupné na <<https://www.ceska-justice.cz/2020/10/radne-nezrusene-predpisy-predstavuji-pravni-nejistotu-a-mohou-mit-i-fatalni-nasledky-rika-advokat-mazel/>>.

<sup>55</sup> Viz rozprava pléna sněmovny k tisku č. 608, první čtení, dne 10. března 2020, poslanec Dominik Feri.

<sup>56</sup> Viz důvodová zpráva ke sněm tisku č. 608, obecná část, bod 7.

<sup>57</sup> Viz náměstek min. vnitra pro legislativu P. Mlsna na jednání Podvýboru pro digitalizaci justice a e-Sbírkou Poslanecké sněmovny (zápis z jednání č. 1 ze dne 13. března 2018), [www.psp.cz](http://www.psp.cz) [online]. 13. 3. 2018. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=154084>>.

a adresátům práva z nich nevyplývají relevantní povinnosti. Proces depurace může být až pouze finálním produktem v rámci mnohem větší a komplexní iniciativy, kterou by měl být právě soupis platného práva.<sup>58</sup>

### Problematika obsolescence versus derogace předpisů

Problematika časové působnosti právních předpisů a publikace práva má složitější konsekvence. Vedle otázky eventuální obsolescence právních předpisů je další zásadním teoretickoprávním institutem derogace právních předpisů.

Kategorie obsoletních předpisů není na zákonné úrovni nijak definována a nemáme k dispozici jednoznačné doktrinární definice obsolescence. Označení právního předpisu za obsoletní je v praxi vždy poměrně subjektivním odborným rozhodnutím. Záleží na konkrétním předpisu, a především jeho osobním posouzení. Rozhoduje znalost co nejširšího rámce celého právního řádu, zdrojů platného práva a jeho právněhistorických vazeb. Musíme si také například uvědomit, že k obsolescenci může dojít také nějakým autoritativním rozhodnutím.

Důvody obsolescence musí ale být stále hodnoceny na základě objektivních kritérií, tj. konkrétních vlastností daného předpisu. Nemohou postačit obecně vymezené kategorie obsolescence, jako např. kulturně-historické důvody, socioekonomické důvody nebo politické důvody. Hrozí pak nebezpečí různorodého obecného zdůvodnění pro hypotetickou obsolescenci na základě čistě subjektivních pocitů, a ne objektivních skutečností.

Derogace právních předpisů je další teoretickoprávní oblastí, která nemá přesné normativní ukotvení ani odborně teoretická pravidla. Historicky se forma derogace právních předpisů řešila rozličně a až v posledních letech můžeme hovořit o jakési jednotnější koncepci na úrovni legislativních pravidel. Ale fenomén derogace by zasloužil komplexní a podrobné zpracování na odborné úrovni, poněvadž vyvolává někdy v aplikační praxi zásadní problémy.

Specifickou otázkou je fenomén tzv. *generálních derogacních klauzulí*, které byly v určitém historickém období užívány jako zjednodušený derogacní obecný nástroj. Situace, kdy byly rušeny neadresně všechny předchozí

předpisy související s danou problematikou, je velmi složitá na posouzení. Identifikovat konkrétní právní předpisy spadající do dané derogacní kategorie je otázka extrémně náročná na přehled v celém systému našeho právního řádu a historicky publikovaných předpisů.

V souvislosti s generálním způsobem derogace je třeba zmínit problém eventuálního hromadného rušení balíku předpisů. Při navrhovaném způsobu derogace mohou být eventuálně zařazeny i již dříve zrušené předpisy. Jejich opakované zrušení by způsobilo zmatek v otázce, kdy došlo ke zrušení aktu a do kdy byl předpis platný či účinný.<sup>59</sup> Dalším zásadním problémem je existence novel jako samostatných aktů.

Ke stylu „hromadné či masové derogace“ celé skupiny právních předpisů jedním speciálním derogacním zákonem bychom měli avizovat, že se jedná o velmi netypickou formu, která nemá v naší moderní právní tradici obdobu. Jednorázový zvláštní zákon s jediným paragrafem vyjmenovávajícím rušené předpisy je rušivým elementem narušujícím jednotnost a kontinuitu našeho právního řádu.

Doposavad byla derogace starších předpisů založena na systému rušení předchozí úpravy v rámci derogacních ustanovení navazujícího novějšího předpisu upravujícím stejnou nebo obdobnou problematiku. Minimálně se pak vyskytovaly v období socialismu pouze podzákonné předpisy, které hromadně rušily několik málo vyjmenovaných podzákonných předpisů či právních aktů ještě nižší (interní exekutivní) úrovně, nenaplnujících ani definici právních předpisů.

### Závěr

Každá snaha či pokus o nápravu našeho právního řádu musí být oceněny. Berme iniciativu tzv. *velkého právního úklidu* minimálně za start diskuse. Ale právě ona byla také naopak negativním varováním, že taková analýza musí být tvořena pouze na odborné úrovni a s detailními znalostmi principů publikačního práva. Nekontrolovatelné hromadné derogace balíků vybraných předpisů mohou způsobit více škody než užitku v našem právním řádu.

Je třeba upozornit, že forma hromadné derogace formou jednorázového speciálního předpisu obsahujícího pouze seznam masy

<sup>58</sup> Ostatně už i nový ministr pro legislativu M. Šalomoun nejnověji výslovně uvedl, že problém obsoletních předpisů není pro jeho úřad prioritou, je to práce spíše akademická, i když by bylo „žádoucí v tom udělat pořádek, ale je to spíše na nějakou habilitační práci“, VEJVODOVÁ, A. Zákony by měli psát podnikatelé, jen stát dokáže zajistit nestrannost práva. *Ekonom*, 2022, č. 5, str. 15–17.

<sup>59</sup> Viz stanovisko vlády k poslaneckému návrhu zákona (sněm. tisku. č. 189) přijaté usnesením vlády č. 428 ze dne 26. června 2018, obdobně i k sněm. tisku č. 213, přijaté usnesením vlády ze dne 24. července 2018 pod č. 479.

údajně obsoletních předpisů a složeného z různých oblastí práva je absolutně netypická pro naše právní prostředí a v minulosti nebyla nikdy využívána.

Tzv. *depurace právního řádu* je pouze jednou z více metod vedoucích ke zpřehlednění právního řádu. Ale měla by to být až poslední fáze celého procesu. Nejdříve musíme ucpat díry ve střeše, kudy nám stále tečou větší potoky nových a nabobtnalých předpisů. Až když máme celou stavbu pod střechem a v suchu se stabilními základy, můžeme se nakonec pustit do kosmetických úprav smýčeni velmi starých pavučin v zakrytých zákoutích.

Problém tzv. obsoletních předpisů není fatální příčinou nepřehledného a přebujelého právního řádu. V praxi nemohou takové předpisy při praktické aplikaci práva způsobovat nějaké závažnější komplikace.

Úvodní poslanecké návrhy i navazující vládní návrh zákona ležící v parlamentu byl vypracován bez předchozí kompletní analýzy právního řádu a nebyly tak kýženým koncepčním řešením. Můžeme považovat za jakési šťastné znamení z pozice vyšší moci, že nakonec nebyly v parlamentu dále projednávány a skončily tak v propadlišti legislativních dějin.

Problém současných vládních analýz směřujících k pročištění právního řádu tkví také v nastavené koncepci diskontinuity našeho právního řádu. Není brán do úvahy zavedený a stále platný princip recepce nastavený v roce 1918.

Je kruciólní mít komplexní přehled o všech úředních publikačních prostředcích, které v našem prostředí fungovaly, a zpracovat veškeré publikované právní akty. Není řešením zpracovávat pouze vybrané akty z vybraných sbírek a ve vybraných časových obdobích. Musí být provedena kompletní analýza právního řádu.

Historicky již několikrát probíhaly neúspěšné pokusy v minulosti o určité pročištění právního řádu či shrnutí platných předpisů. A jejich nedokončená práce ukazuje, že se jedná o téma velmi náročné a je potřeba k němu

přístupovat obezřetně a systematicky s největší odbornou péčí v blízké kooperaci státní správy, praxe a akademické expertízy. Takové iniciativy vyžadují systematický a koncepční přístup a měly by vycházet ze spolupráce s praktikujícími odborníky v oboru.

Primárním účelem a zároveň i nezbytným předpokladem pro případné hromadné derogace musí být totiž soupis platného práva. Základním cílem komplexní vládní analýzy právního řádu by ale neměla tak být derogace vybraných obsoletních předpisů, ale především vytvoření tzv. *svodu platných právních předpisů*, snahy o depuraci mohou být pouhými nárazovými politickými aktivitami. Jako návrh *de lege ferenda* pak může být zmíněno např. zavedení zákonné povinnosti státní správy vydávat tzv. *Katalog platného práva* předpisů za každý kalendářní rok. Pro adresáty práva je totiž jediným praktickým přínosem v rámci právní jistoty mít sepsáno, jaké platné právo má být aktuálně dodržováno.

Zároveň by měla být zvážena systematictější a komplexnější normativní úprava publikace předpisů, především nastavení určitých mechanismů pravidelné komplexní revize právního řádu a případného systému hromadné derogace. V praxi by měl být stále preferován styl kontinuální přirozené derogace v rámci jednotlivých souvisejících předpisů.

Redukce či depurace právního řádu může obecně být jeden ze způsobu vedoucích k větší právní jistotě a funkčnosti platného práva. Ale eliminovat je nutno primárně především současné účinné aktuální právní předpisy, a to jejich celkový počet, jejich nadměrný obsah, vzájemné rozpory a duplicity.

Reálný problém s přehledností a nepřehledností právního řádu spočívá v aktuálních platných předpisech, a ne ve stoletých reliktech tzv. suchých ratolestí právního řádu. Příčinami nepřehledného a přebujelého právního řádu nejsou obsoletní starší předpisy, ale současná nekvalitní, kazuistická a rozporná tvorba legislativy.